

论国际组织与国家利益的关系

——兼论东盟不干涉内政原则演变的原因

岳 莉 *

【内容提要】 本文讨论了国际组织与成员国共同利益、国际组织与成员国个体利益以及国际组织与非成员国国家利益之间的关系,并从国际组织与国家利益之间关系的角度,对东盟不干涉内政原则演变的原因做出了个案分析。同时指出,国际风云变幻只是为国际组织的行动提供了外部推动力,从本质上看,国际组织的一切行动最终根据其代表的利益而变化。

* 国际组织有广义和狭义之分,广义国际组织包括政府间国际组织和非政府间国际组织,而狭义国际组织只是指政府间国际组织。鉴于本文讨论的范围,我们采用狭义的国际组织范畴。根据《国际公法百科全书》的解释,(政府间)国际组织是由两个以上的国家通过符合国际法的协议而成立的,并且具有常设体系或一套机构,其宗旨是依靠成员国的合作来谋求符合共同利益的目标。

国家利益是国际政治的基本概念之一,也一直是中外学者讨论的热点。以往学者的观点可以分为两类:一类是客观主义观点,即假设国家对国家利益是自明的;另一类是主观主义观点,即国家通过认同界定国家利益。基于解读国家利益的表象和本质,在前人研究的基础上,笔者认为国家利益概念是一个抽象的综合概念,是指被一个国家行为体认同的有利于其生存与发展的诸因素的综合。

国家利益是国家决策的首要依据、主要推动力和目的,是证明和解释国家决策合理性的重要工具,以及衡量国家决策的最高标准。

国际组织的国际法律人格是主权国家通过设立条约或其他方式授予的,是一种国际法主体,具有相对独立于成员国的国际法律人格。国际组织与国家利益之间存在三种关系:即国际组织与成员国共同利益的关系、国际组织与成员国个体利益的关系,国际组织与非成员国国家利益的关系。

国际组织与成员国共同利益的关系

首先,国际组织的产生源于成员国共同利益的需要。国际组织的真正兴起是在 20

* 厦门大学南洋研究院国际关系专业硕士研究生
Encyclopedia of Public International Law, Vol. 5,
North Holland, 1983, p. 162.

世纪,特别是第二次世界大战结束后。新兴独立国家的激增,科学技术的革命性发展与传播,国家间相互依存关系的加强,不但极大地扩展了国际社会的规模,而且将整个人类的命运扭在了一起,多边主义被推向国际舞台的前沿。国家间的相互依存关系以及利益的一定重合产生了国际合作的必要和可能。国际组织作为现代国际社会的一种结果形式,是国家间合作的一种高级的组织形式。

其次,国际组织为成员国共同利益服务。国际组织的行为是在国际组织决议的指导下完成的。而国际组织决议的法律效力的根据在法律上是各国的意志的协调一致,而在事实上是国家往来关系的需要。也就是说,国际组织成员国之间经过妥协和协调,在共同利益的基础上形成共同意志,并起草文件,最终以国际组织决议的形式做出明确的书面授权。而国际组织决议为国际组织履行职责划定了权限范围,它是国际组织开展活动的法律依据。因此,国际组织的活动体现了该组织成员国的共同意志,为实现其成员国所形成共识的共同利益服务。

再次,国际组织成员国的共同利益通过国际组织渠道得以实现。作为一个国际平台,国际组织为其成员国提供了维护和实现国家利益的渠道。在国际组织中,成员国的国家利益在一定程度上会受到组织规则的约束,以及成员国国家利益之间的相互制约。但是在一般情况下,成员国最终能在共同利益的基础上,通过斡旋达成一定程度的合作。

国际组织与成员国个体利益的关系

首先,绝大多数情况下,国际组织代表的利益符合其成员国的个体利益,或者是其成员国的个体利益互相妥协的结果。国际组织代表的利益是其成员国的共同意志的结果,

即每个成员国的利益共识,但并不等同于每个成员国都感到满意,也就是说,每个成员国最终得到的是相对利益,不是绝对利益。因为,成员国之间存在利益差异,为了实现合作,难免要做出妥协,求同存异,最终找出利益结合点,从而实现利益的最大化。

其次,国际组织代表的利益在法律地位上不能超越成员国个体利益,同时其成员国的个体利益在法律地位上也不能超越国际组织代表的利益。一方面,国际组织对成员国的约束力主要体现在按照条约的明示和默示管理组织内部事务。国际组织对内没有最高权,它是国家间的组织,而不是凌驾于成员国之上的权力机构。国际组织代表的利益体现了成员国的个体利益,不存在相对于成员国个体利益的优越性。另一方面,成员国自主地、平等地、共享地“积极让渡”一部分国家权力给国际组织,成员国在享受权利的同时也必须履行相应的义务。因此,从法律地位上看,国际组织中成员国之间是平等的。

再次,成员国的某些个体利益通过国际组织渠道可以更容易实现。随着国家间接触的增多,国家间相互依赖越来越强,矛盾、冲突也不断出现。单边方式或者双边方式不能有效地解决某些问题。国际组织提供了多边形式的渠道,有助于问题的解决,有利于成员国个体利益的实现。

国际组织与非成员国国家利益的关系

首先,在法律地位上,国际组织代表的利

车奇:《从国际法看全球化背景下的国际组织及其作用》,载《律师世界》2003年第4期。

黄润秋:《试论国际组织与国家的关系》,载《世界经济与政治》2002年第6期。

王铁崖:《国际法引论》,北京大学出版社1998年版,第36页。

余潇枫、贾亚君:《国际一体化进程中国家主权的新理解》,载《太平洋学报》2000年第4期。

益与非成员国国家利益地位平等。国际组织成员国与非成员国都是拥有对内最高统治权的独立主权国家,拥有国际法上的平等地位。而国际组织代表的利益对成员国利益无优越性,是成员国利益的体现。因此,国际组织代表的利益与非成员国国家利益法律地位平等,国际组织代表的利益不能超越任何其他非成员国的利益,任何其他非成员也不能把自己的国家利益凌驾于任何国际组织之上。

其次,国际组织代表的利益与非成员国国家利益间的关系是对立统一的。国际组织代表的利益可能与非成员国国家利益一致,也可能出现利益纷争,因此,在自身利益最大化原则指导下,国际组织与非成员国国家必定有合作的需要也有产生矛盾的可能性。如何处理好此种关系也是国际组织面临的挑战。

国际组织与国家利益间关系 遇到的挑战

首先,国际组织代表的成员国共同利益很难完全符合每个成员国的个体利益。从法律地位上看,在国际组织中每个成员国地位平等,都有权力提出自己的利益要求。国际组织做出的决定必须遵循一定的表决制度,例如全体一致表决制、多数表决制、加权多数表决制和协商一致表决制等。每种表决制各有利弊,都以一定的方式在成员国利益之间,或者成员国个体利益与共同利益之间寻求相对的平衡,从而做出抉择。然而,国际组织很难使每个成员国利益同时最大化。国际组织代表的利益只能是成员国相互妥协、协商的结果。

其次,国际组织可能只为某个或者某几个成员国利益服务。这有三个原因:第一,在以自助原则生存的国际社会,每个国家都把谋求自身国家利益的最大化放到第一位。第二,国际组织的权力不能超越国家主权,没有强制力。第三,由于政治经济发展的不平衡,

成员国间出现力量对比失衡。因此,在国际组织中如果强国企图把自己的个体利益上升为国际组织代表的利益,而其他小国又没有能力进行抵制,那么国际组织很可能被个别成员国控制。

再次,在与非成员国国家利益的博弈过程中,国际组织可能要做出妥协,甚至无法实现其代表的利益。当某国际组织代表的利益与非成员国国家利益一致时,往往出现皆大欢喜的局面。但是当双方利益出现矛盾时,无论是零和关系还是非零和关系,要实现合作至少有一方要做出妥协。也有可能出现其中一方抛弃另外一方而自行其是的情况。

总之,国际组织在处理与成员国利益和非成员国利益的关系时遇到的问题源于国际组织自身的性质和国际社会的本质。在现有的国际体制下,这些问题将时刻伴随国际组织是不可避免的。同时,必须注意到,也正是在处理这些关系的过程中,国际组织发挥着其最主要的作用,即斡旋平台的作用。

个案分析:东盟不干涉内政原则 演变的原因

不干涉内政一直是东盟的基本原则。1967年东盟《曼谷宣言》确定的宗旨第一条是:以平等与合作精神,共同努力促进本地区的经济增长、社会进步和文化发展;第二条是:遵循正义、国家关系准则和《联合国宪章》,促进本地区的和平与稳定。1971年东盟外长们签署的《东南亚和平、自由和中立区宣言》指出,“东盟决心进行必要的努力,以使东南亚成为一个不受外来强国任何形式和方式干涉的和平、自由、中立区,得到承认与尊重。”1976年《东南亚友好合作条约》规定了

“Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration”. <http://ny.xmu.edu.cn/ShowArticle.asp?ArticleID=602>

一系列指导东盟国家关系的准则,它包括相互尊重所有国家的独立、主权、平等和领土完整,每一个国家都拥有免受外来干预、颠覆、强迫的权力,不干预别国内政。不干涉内政原则有两个含义:一方面,地区外国家——主要针对地区外大国——不能干涉东盟内部事务,东南亚地区避免卷入大国间冲突;另一方面,东盟内部成员国之间遵循互不干涉内政的原则。然而,自东盟成立的四十多年来,其不干涉内政原则逐步发展到“加强相互影响”。从表面上看,东盟调整原则并提出新的政策是顺应形势、应对挑战的结果。但是,从本质上看,东盟的活动是以成员国共同利益为中心,并不断地在成员国共同利益与成员国个体利益之间寻求平衡的结果。

东盟确立不干涉内政原则,不但符合东南亚地区利益,也符合东盟成员国的个体利益。20 世纪 60 年代末 70 年代初,国际形势发生变化,即:社会主义阵营松动,中苏关系恶化;中美关系缓和;苏联加紧向东南亚扩张。东盟认为大国的竞争是东南亚地区不稳定的主要根源,而不干涉内政原则可以在本地区消除大国间竞争,还东南亚地区以和平,给东盟成员国一个良好的周边环境。

东盟不干涉内政原则还有利于东盟在与非成员国的利益博弈中争取并维护自身的利益。东盟成员国地处海上咽喉要道,拥有丰富的矿产资源。从地缘政治上看,虽多为小国,但对美、中、俄等大国仍具有重要的战略意义。东盟一直以来采取以“非等距均衡外交”为特征的大国政策,以求在大国关系的夹缝中生存。而正是在不干涉内政原则的指导下,东盟得以主动、独立地推行自己的政策,维护自身的利益。同时,不干涉内政原则成为大国势力进入东南亚的障碍。

但近年来东盟成员国共同利益和个体利益的需要促使东盟将不干涉内政原则调整为加强相互影响。20 世纪 90 年代末,东盟成

员国的利益受到挑战,例如:东盟扩大使东盟成员国团结受到削弱;1997 年印尼政府对森林大火处理不当,周边国家受到了严重的烟雾影响;1997 年东盟国家在金融危机期间各自为政,结果恶化了局势;而恐怖主义、海盗问题等也都需要各国协调合作。鉴于此,马来西亚和泰国先后提出“建设性干预”和“灵活干预”的建议,要求东盟的核心原则——不干涉内政原则做出改变。1998 年河内东盟首脑会议采取了一个折衷方案,决定继续维持东盟的不干涉内政原则,但在处理特殊问题的时候采取灵活参与的方法。会议的最后结果是各方达成共识,提出了“加强相互影响”的方针。在某一成员国发生将会对邻国的安全造成严重威胁的事态时,东盟其他成员可进行适当的干预,以维护自身和整体的利益。

东盟不干涉内政原则的政治前途及各国相互影响的力度和范围的大小取决于东盟成员国利益的需要。例如,在 2003 年巴厘岛峰会上,东盟国家决定根据集体准则来实现地区安全一体化,其中包括不在东盟国家内部使用武力来解决冲突。“东盟安全一体化”并非军事同盟,东盟国家之间依然强调互不干涉内政的原则。但如果一个问题已经变成了区域性问題,成员国将可以就此表达各自的意见。在 2004 年东盟外长会议上,印尼提出了东盟安全共同体计划,其中最引人注目的是提议筹建东盟维和部队和东盟人权委员会。东盟维和部队的作用是保证在东盟地区框架内解决地区性的危机和安全问题。对此,有关国家已经取得共识。由此可见,顺应形势的变化,东盟不断调整决策以求迎合成员国利益的需要。

在本质上看,东盟不干涉内政原则的演变是东盟调整其利益与其成员国利益和非成员国之间利益的结果。